



国进民退的法经济学分析

——以山西煤炭业重组为例*

张曙光

提 要：目前，国进民退潮流较为汹涌，尤其以山西煤炭重组为甚。山西煤炭重组的案例，问题不是出在目的和动机上，而是出在具体行为方式上，山西的煤炭重组基本上是一种政府行为，而不是一个企业行为和市场行为。如果把山西的案例一般化，以山西煤炭重组为代表的这场国进民退潮流的可能后果是：这场国进民退潮流是三十年市场化改革的一个倒退，是对前些年提出并实施的国有经济战略性重组的一个反动；目前情况下国有部门的并购重组，使权力和资本更紧密的结合起来，对于未来的发展和改革是巨大的阻力；造成国有企业无效率和低效率的旧病复发。

关键词：国进民退；山西煤炭重组；国有化与民营化；政府与市场；法经济学分析

最近，国进民退的事情炒得很热，而且存在着不同意见。有人认为这个问题相当严重，也有人认为没有这么回事；有人甚至认为国进民退是个假问题，不是个真问题。总之，人们对这个问题的看法分歧很大。怎么看待这个问题？我认为，“国进民退”和“国退民进”一样，只是对这个现象的一个描述，其实质是指国有化和民营化。

—

首先讲几个国进民退的案例，说明目前国进民退的潮流还是相当汹涌的，而尤其以山西

* 作者张曙光，中国社会科学院经济研究所研究员、中国社会科学院研究生院教授、博士生导师，北京天则经济研究所学术委员会主席，研究领域为宏观经济理论和政策、制度和制度变迁理论等，代表作有《公有制宏观经济理论大纲》、《中国经济学和经济学家——张曙光经济学书评集》、《制度、主体、行为——传统社会主义经济学反思》、《经济自由与思想自由》、《中国转型中的制度结构与变迁》等。E-mail: zhangsg@vip.sina.com

煤炭重组为甚。下面我们先看几个例子。

第一个案例是大家都知道的通钢事件。就是东北吉林的通化钢铁公司，通钢原来是国有企业，后来被民营企业并购以后，变为民营企业。但是并购给的钱，地方政府拿去干了别的事情，没有解决职工的安置问题，最后职工起来闹事，打死了民营企业的总经理。事件发生以后，前不久省政府抓了两个打人的嫌疑犯，到现在也没有审理。而同时明确宣布，通钢的改革结束，民营资本全部退出。

第二个案例就是山东的钢铁重组，山东钢铁公司重组并购日照钢铁公司。山东钢铁是亏损的，日照钢铁是盈利的。山东钢铁是国有企业，日照钢铁是民营企业。重组的过程和结果是亏损企业兼并盈利企业。如果按照市场经济的原则，一个企业的价值取决于其未来预期的盈利能力，那么，山东钢铁是亏损的，它的资产是没有多大价值的，但是最后的结果是重组了一个山东钢铁日照公司，山东钢铁占 67% 的股份，日照钢铁占 33% 的股份。山东政府就此发布新闻称，山东钢铁重组完成了山东钢铁从内地向沿海的地区转移。据业界的人士讲，山东钢铁不仅要并购日照钢铁，还要进一步并购青岛钢铁。那么，山东钢铁并购日照钢铁，日照钢铁是否愿意呢？日照钢铁的厂区是一个不规则的三角形，为什么这样，说明它的扩展受到了一定限制。但是，日照钢铁的老总杜双华还想支撑下去，在面临强制并购的情况下，他说主，没想到日照钢铁避开了国家对于钢铁的政策限制，却没有避过省里面的规划。所以杜双华最后不得不从日照钢铁全部退出。

第三个案例就是，各个地方都在争取与中央国有企业对接，引进中央企业。不知大家注意到这个情况没有？大概是从湖南开始，最近几年来，湖南引进了 57 家央企与它的地方企业对接，引进央企的资金大约 1800 亿元。而且为了给央企服务，组成了央企在湘联谊会，专门为它服务。上海打算计划在今年之内引进二十家央企，在大飞机和造船方面要把央企引进上海。并且为了为央企服务，政府打算成立一个专为央企服务的部门，而且还在制定一系列优惠政策。安徽做的更邪乎，安徽省长专门进京与国资委主任商谈，8 月 26 日在北京召开了安徽企业与中央企业对接的会议。中央的 53 家中央国企副总以上的人去了 43 个，正职的有 20 位。安徽打算是在六十天之内要引进 3000 亿央企资金，它的任务分配是，安徽地方国企要引进 500 亿，十七个地级市要引进 2500 亿。地方国有企业对接了，民营企业也要对接，所以很多民营企业也参加对接会议。他们的目标很清楚，正如安徽主管副省长所说，现在央企的投资能力和扩张欲望非常强烈，所以要把引进央企作为目前全省的头等任务来做。

第四个案例就是邮政。咱们的《邮政法》规定邮政专营。所谓邮政专营就是指同城 50 克以下，异地 100 克以下，要邮政部门独家经营，其他人不得插手。但是，问题的现状是，民营快递公司大概占了全部邮寄业务的 40-60%，其中，同城 50 克以下，异地 100 克以下的业务占了民营快寄业务的 80%。你想想，一旦邮政专营，民营快寄公司就没业务了，那么只有关门了。这还不说，咱们政府把行业管理的职能授予邮政总局，邮政局就利用行业主管部门的地位规定，所有快递公司的注册资本要求在 10 万元以上，但是，现状又是 70-80% 快递公司的注册资本都在 10 万元以下，所以民营企业连进入的资格都没有了。大家可以看到，这些年由于民营快递业的发展，很多人寄都使用民营快寄公司的服务。不仅如此，民营快寄业的竞争，也使得国有邮政局的经营和服务大大改善。如果设想一下，一旦民营快寄垮台以后，国有邮政的经营会是一个个什么结果？

第五个案例就是，国有企业大批地进入房地产业，这也是目前很重要的一个现象。最近以来其所以“地王”频现，根本的原因在这个地方。就是“地王”是国企或者其背后有国有企业的身影，而国有企业“不差钱”才造出了这么多的“地王”来。你看看，北京的“地王”方兴公司拿下广渠门 10 号地块，46 亿，平均楼面价 1 万 6、7 千块钱，建成就是 2、3 万了。上海的“地王”搞到 70 多亿，平均楼面价大概是 2 万 2 千多，最近北京的“地王”还要搞到 100 亿，楼面价 3 万多。其中很多是中央国有企业。这是直接进入式，还有间接进入的，

就是国有企业并购现有房地产公司的股权。不光是央企在进入房地产，而且地方国企也在大量地进入房地产。原来的市场结构状态是这样，国有房地产企业在一级市场，民营房地产在二级开发市场。但是现在的状况是，国有企业已经从房地产业的一级市场进入到了二级开发市场。1998 年房地产业开始发展的时候，基本上是一个竞争性的市场，国有企业占 8%，现在已经占到了 20%，在资本市场上，国有房地产已经占到 60%。如果国有企业房地产业大批地进入，将来民营房地产企业可能要只能去做一些差异化的产品或者做一些服务的東西了。

最后一个案例是山西煤炭重组，这是国进民退潮流中目前最大的一股。具体情况是，从今年 4 月份山西省晋政发十号关于山西煤炭重组的文件。这个文件规定，要把山西现在的 2840 座煤矿进行合并重组 1000 座大型煤矿，而且规定要在 9 月底以前完成所有重组协议签约，并购企业要进入被并购的企业。按照山西煤炭的整合规划的设定，要在山西打造 3 个亿吨级的煤矿、4 个 5 千万吨级的煤矿，这些煤矿的产量要占到全省煤炭总产量的 75%。而且规定单井的生产能力 90 万吨以下，煤矿的生产规模 300 万吨以下都要关停重组。山西 现在就是按照这样的规划在推进、在实施。在实施的过程中，遇到了来自外面的的反对和抑制，情况是这样的，前几年山西省为了发展地方经济，引进外资，包括山西省境外的资金。在山西省煤炭行业投资最多的是浙江和福建。到发文重组前，浙江在山西投资了大概 500 座煤矿，生产能力有 5000 万吨，而且生产的煤炭 80%供给浙江省用。现在重组事件发生以后，浙江的反应最强烈。在浙江省国土厅等一些厅局的支持下，由民间商会出面，先是派人到山西调查，调查以后就提出了调查报告，对山西的作法提出了异议，进而在律师的参与下，发表了一个对山西煤炭重组进行复议的一个文件，并向中央和人大提请进行复议。到现在也没有结果。所以山西是一方面在推进，另一方面遇到的阻力也不小。这些一会儿后面咱们再讲。山西这样做了以后，由于中央没有表态，于是各个地方纷纷效仿，河南、内蒙、甚至陕西都来学习山西的经验，也在进行煤矿业的重组。所以到现在为止，这个事情还在进行的过程中，没有完。

我想先把情况给大家说一说。下面就以山西为例，对此做一些进一步的讨论和分析。

二

我想先提出一个问题，经济分析和法律分析有没有以及有什么区别？在法律上，尤其是刑事案，总要寻找犯罪的动机，即使是其他的法律问题，也免不了这方面的影响。而对我们面临的问题进行经济分析，我觉得首先不要去怀疑山西省政府和官员的动机和他的能力。我们无须怀疑人家的动机不纯，而宁愿相信他们的动机是好的，而且我也相信，论个人的水平，现在官员的个人素质也都不低。所以不应该怀疑。从山西本身看这个问题，他们也讲的很清楚，进行重组是为了要发展山西经济，要解决山西的矿难问题，要使得山西煤炭业可持续发展。这些口号都很对，你说哪一个地方官员不愿意发展自己地方经济？为官一任，我觉得这些都可以理解。所以从这点上来说，我不同意有些说法，好像似乎都是干部有问题，都为了自己的利益。咱们把这个问题先排除掉，然后再分析其它的问题。

既然山西省政府和官员的目的和它的动机没有问题，那么，问题在什么地方呢？问题出在他们的行为方式上。那就是，你的目的很好，但是你采取的办法、采取的政策是错误的，问题不仅解决不了，而且还会搞坏。其实现在在一系列的问题上，咱们的目标都很好，但是具体政策和它的目标是相违背的，这样的政策目标就不可能实现。虽然山西的煤炭重组有一个重要的背景，这就是国际金融危机发生以及反危机政策的实施。正因为如此，现在整个的世界潮流在向左转，加强政府干预，实现国有化。这是必然的，整个世界潮流是这样，中国的状况也是如此。你可以看到，政府一下子拿出来 4 万亿投资，主要都投到了国有企业。这就是所谓的反周期政策。现在经济下降了，我们要通过这个办法要促进增长，保证增长

8%。山西煤炭重组中的国进民退就是在这个背景之下发生的，这也是它的一个政策依据。另外一个政策依据就是产业政策。产业政策目标是通过企业并购重组实现的，因而重级并购是经常发生的事情。各个国家为了能够发展它的经济，尤其是后进国家为了赶超都实行一套关产业政策。所以关于煤炭业的产业政策也在某种程度上成为山西文件的依据，不管怎么说，它是在实施产业政策的名义下搞出来的。但是这个依据我们后面还会讲，它是似是而非的，也是很成问题的。总之，我们不应该要怀疑山西行为的目的和动机，也要考虑它提出和实施的背景。

既然问题不是出在目的和动机上，而是出在具体行为方式上。这里有很多问题，下面我们就一个一个加以分析和讨论。

三

我们首先并购重组讨论的问题。从理论上说，并购重组是一个市场行为，是一个企业行为，而不是一个政府行为。煤炭行业并不是一个自然垄断行业，而是一个竞争性的行业，其在中国的发展情况也是如此。然而，山西的煤炭重组基本上是一种政府行为。政府不仅规定了并购完成和重组签约的时间期限，而且很多操作也是政府操作的。现在是省政府规定以后，由政府有状况、各地方政府和国有企业去实施。我因为对此持批评态度，与浙江的投资协会和一些煤老板有些接触，他们提起复议以后召开过一次讨论会，我去参加了，也同一些煤老板就聊过。情况是这样，煤老板不愿意签约，地方政府官员和国有企业老总就不断地打电话给他们，要他来签约。还有，既然是市场行为，不是政府行为，那么，双方就需要就并购事宜进行谈判，讨价还价，而谈判的结果有的可能成功，有的可能失败，或者经过多次反复。比如，中铝并购澳大利亚的矿业，谈到最后还不是失败了吗？国内市场也有这样的情况。现在省政府规定必须在9月30号以前签约，这不是很清楚的政府行为吗？哪里有市场上的谈判能规定个期限的？规定个期限必然是，或者卖方强加于买方，或者买方强加于卖方。为什么卖方也可以强加呢？你不是要求9月30号以前完成交易吗，我就漫天要价，看你给不给？你为了完成任务就得给。现在的情况不是这样。因为政府不仅规定了交易的最后时限，而且规定了交易价格。价格是由政府来规定的，交易价格是多少，是政府说了算的。现在的规定是，私人煤老板要么把矿卖掉，要么参股，参股不能超过30%，卖掉的价格是，2006年以前投资买的可以是原来的价格，2006年以后投资的只有原来价格的50%。根据当地的情况，投资煤矿经过几年的经营已经升值了，一些矿已经转手卖过多次。现在政府定的价格不到矿权现价的一半，你卖不卖都得卖的，这里哪有什么谈判的余地，甚至连谈判的形式也没有。所以，这场并购重组完全是一种政府行为，而不是一个企业行为和市场行为。要是市场行为，这些东西都是可谈判的东西。

还有更荒唐的事情。据有的煤老板讲。因为投资买矿时，要在当地政府办好矿权证、采矿证等六种证件，你才能开采。现在，对方拿给他们的合约上面列有什么条件呢，首要的一条是要他们把这六种证件全部交出来，交出了这些证件，你就没有任何权利了。那么，和约的要件还有什么，列有价格、价款，但都是空白。拿着这种没有价格、没有总价款的合约让你签字。签约以后也不给你合约文本，他得拿走，承诺等这些内容都定了以后，再给你一份合约文本，同时把开采的六个证件全部拿走。如果不签约怎么办？对不起，马上叫人来封矿、炸矿。投资建设的设施有的炸掉，不炸掉也拿不走。所以这场重组不光是政府行为，而且强制实施和不讲道理已经到了这个程度。

这里有几个法律问题，我觉得需要加以讨论：

一个就是行政许可和行政复议的问题。为什么要讨论行政许可行政复议呢？就是山西政府发布了这项政策，实际上是赋予了政府一些行政权力，它里面规定的几个标准，比如单并

90万吨的最小规模符合不符合《行政许可法》？它有没有这样的权力？中央政府在2006年关于煤炭业重组也有一个规定，单井生产规模30万吨以下的要关掉，这与山西省政府的十号文件规定的标准都不一样。如果按照单井规模90万吨的标准，几乎所有民营小煤矿都无法存在，中央政府原来规定是15万吨，2006年变成30万吨。民营煤矿大都在15—30万吨之间。现在山西省政府规定要90万吨单井能力，那么这个规定符合不符合行政许可？中央政府和地方政府在同一个问题上的行政许可权力可以不一样，地方的权力也可大于中央？我想，作为行政许可，政府的权力应该是一样的，地方政府随意扩大自己的权力或者是降低自己的责任，行不行，对不对？如果地方政府降低标准，那等于说中央政府的规定和权力失去意义，如果你提高这个门槛提，也意味着中央政府的规定失去效力，至于实际上能不能达到这个标准，达不到会造成一些问题。难道不需要事前考虑。

这里还需要进一步讨论，《行政许可法》的规定，有一个基本思想是，凡是市场能解决的问题，不需要政府插手规定，就不是行政许可法解决的问题。山西省政府主导市场重组的行为，是不是违背了《行政许可法》。既然对山西政府的行为发生争议，就是浙江省提出行政复议和合宪性审查的问题。煤老板到山西的法院里去告山西的地方政府，山西省下令一律不予受理。浙江省投资协会提起行政复议和合法性审查问题。现在已经递交上去了，但是上面没有任何说法，也没有任何行动，山西重组要不要叫停，等复议和审查有了结果以后再行动，也没有。既然没有列入行政复议和合法性审查的议程，山西省政府也就大胆地继续进行，其它地方的政府也就可以效仿。这是可以讨论的一个法律问题。

另一个法律问题就是合同法的实施。为什么要讨论合同法的实施问题呢？山西省当年为了引进外部的资金，曾经有很多规定，于是引进了大量投资，投资一座15—30万吨小煤矿也需要几个亿，而全部引进的投资达数百上千亿元。而且引进的这些资金当时都按照合同法双方签有协议。既然签了协议，山西把采矿权利卖给了外地的煤老板，颁给了六个证，允许人家开采的，上面都有合约的期限和合同的金额等有关事项，而且合约也是双方各执一份。那么，现在一合约没到期，你要从人家手中把煤矿拿走，把合同收回，这是要通过谈判，征得对方同意的事情，《合同法》上面也会规定一些违约责任的事项。现在山西省政府明显的违约，你如何处理？现在山西的情况是，你要去告它违约，法院不予受理，提请行政复议和合法性审查，也无人理睬，现在民营资本的合同权利没有人保护。事情变成了这样：今天可以按照《合同法》签约，可以做出承诺，明天可以撕毁合同，做出的承诺也不算数。再加上重组中重新签约时，那些荒唐的事情，强迫签订没有交易价格和没有交易金额的合同，《合同法》岂不成了一张废纸，还有什么用处呢。所以这个问题也需要讨论。

如果把上面的讨论综合起来，这就看出了一个产权实施和产权保护的问题。这是一个大问题。你想想，这个事情说明什么？咱们搞改革搞了三十年，市场化推进了三十年，到现在产权还不是一个制度变量，而是政府手中的一个政策变量。今天的政策可以把产权卖给你，明天一政策就可以把它收回来，产权变成政府手中的一个可以随意玩的东西，而不是一个基本的制度。可见产权保护作为一项基本制度，到现在我们居然还没有建立起来。虽然宪法上规定了保护私人产权，但是问题的关键还在于怎么实施，怎么落实？关键是在实施的过程中，对于一系列违法行为，特别是政府和官员的违法行为怎么办。侵犯他人产权的，要不要坚决制止，要不要给人家相应的赔偿？不然的话，财产权制度始终是建立不起来的。结果就是谁的拳头大谁说了算，政府拳头大，政府有强制力，那就是政府说了算。我可以把你的产权拿回来，也可以不给你什么说法和依据。这也是需要进行法律分析和经济分析的大问题。

还有一个问题就是，在这个过程中间，不光是山西省政府发改委有人写文章为其辩护，学界的也有人写文章支持。人民大学的一个什么中心主任认为，山西并购重组是对的，是大的并购小的，进步的并购落后的。这也是需要讨论的。从并购企业的状况来看，山西现在进行并购的主体主要是这几家，一个是阳泉煤矿，一个是大同煤矿，一个六安煤矿，一个璐安

煤矿，一个山西省煤炭销售公司，一个山西省煤炭进出口公司。这些都是大的国有公司。如果是市场行为，浙江的煤老板里面相对规模大一点或者联合起来，可以不可以进行重组并购。不可以。因为有 30% 的限制。其所以如此，一个重要的依据是矿难问题，即所谓大矿先进，大矿安全，矿难少。从技术上来看，大矿的确先进，但是，矿难取决于很多因素，与国有和私营没有必然联系。就在山西和有关人员提出这个问题的同时，东北鹤岗双鸭山煤矿发生矿难，那是国有煤矿，而且是非常大的矿难。山西本身的情况怎么样？据 2008 年的统计，山西发生矿难的件数，国有煤矿占 40%，矿难死亡的人数，国有煤矿占 60%。

山西省政府提出重组的一个重要目的，就是要减少矿难。因为，矿难不仅关系到人民的生命财产，也关系到官员的利益和乌纱帽。东北这事件说明，大矿一旦出事就是大事。山西国有煤矿的死亡人数全省矿难死亡人数的 60%，与它的产能所占比例关不多，因重组后产能占 75%。（就现在目前山西国有企业的产能是超过一半吧？）超过一半的（当然也有一个问题就是说，如果要高到很高，比如说 90% 才死 60%，那算比较高的）现在来看它现在占不到那么多，它并购以后才占到 75%。这次东北矿难本来可以避免或者减少损失，因为事前已有苗头，并有人发现，但没有及时采取措施。所以，国有大矿技术先进，并不必然能够减少矿难。

为什么小煤矿事故多发？是不是煤老板都是黑心肠？小煤矿数量多，设备简陋，安全保障差是个重要因素，一部分煤老板唯利是图，对安全投资不足，也是事实。除此而外，还有没有其他原因，或者为什么一部分煤老板是这种行为？与投资经营环境有没有关系？从山西的情况来看，省上管的主要是一些国有大矿，小煤矿都是地市县乡各级政府管的，小煤矿煤老板为什么急功近利，减少安全投资。一个重要原因是，投资进入时的合约并不完全，其执行有一套潜规则，地方政府和官员们都要靠管辖的煤矿来发财。于是形成了官员和煤老板的合谋对付矿工，黑煤窑的童工事件就是最好的证明。所以私人老板短期行为也与经营环境有关。其实，国有煤矿也是短期行为，既然要产量，既然要 GDP，安全就是这样做的代价。

那么，并购以后会不会减少矿难，我说数字是可能的。为什么呢？你想想，矿难件数会少，而且国有大矿隐瞒起来也比较容易，此外还有一层道理，山西的政府和官员也可以推卸责任，都是国有大矿，发生了矿难别找我，就去找国有煤矿公司吧。所以，矿难的发生恐怕与国有和民营、大矿和小矿本身没有直接的关系，而同一套制度安排形成的经营环境及其管理制度，有很大的关系。

山西煤炭重组能否顺利进行？就山西发布的消息来看，由于政府强力推行，不签约的就封矿、炸矿，就不准生产和不能生产，因而似乎比较顺利。实际情况也许并不完全如此。除了煤老板的抑制以外，小矿和地方的利益是紧密联系在一起的，重组实际上是利益的重新分配，重组把小矿变成大矿，也把大矿都集中到省上。这样，煤矿与地方政府及其官员的利益就被割断了，所以基层也不见得就完全贯彻省上的意图，这个博弈还会进一步展开。这是一个重要问题。再加上现在关闭了小煤窑，很多煤矿基本上停产了。这种状况对山西到底是好，还是坏？重组以后山西的煤炭业和整个经济能不能持续发展？还是一个没有解决的问题。现在浙江已经提起行政复议和合法性审查，并把山西定为投资的不安全地区，因为山西完成了重组，却撕毁了合约，以后谁会相信山西政府。这样，山西就是遇到了一个更大的问题，你想要再吸引外部资金发展经济，还会有人相信，有人投资？我看很难。谁都不相信，谁都不投资，山西经济就会遇到很大的困难。所以在这个问题上，我觉得山西政府是得不偿失。得小利而遗大患，失去了经济长远发展中最根本的东西。

矿难是一个大问题，环境也是一个大问题。近几年来，我们的环境问题很多，恶性环境事件不少，砷中毒、铅污染，山西的环境也很差。现有的环境政策为什么不能贯彻实施？关键在于利益的不相融和不一致，上下在博弈，相互博弈。因为，环境问题是个体外部性问题，外部利益和外部成本太大，如果我得利而由你承担成本，何乐而不为呢。这个虽然与煤矿的

个数和大小有关，但更重要的是取决于你的制度安排，能否找到一套制度安排，把外部性内部化，也就是解决了利益相融的问题。这样一来，环境政策才能贯彻落实。

这些年山西是依靠大家动手挖煤富起来的，但是煤是有限资源，而且依靠单一发展煤炭的话，山西经济发展的结构问题就会很大。现在，山西要发展其它产业，优化经济结构，恐怕还得需要大家动手，既要有国有部门的努力，也要有非国有部门的努力，才有可能解决问题。如果通过这件事情，非国有部门和民间人士都不相信你，都不愿意参与，那么呢，前景就不会太好。

四

最后，我想再讲一个问题，把山西的案例一般化，讨论一下以山西煤炭重组为代表的这场国进民退潮流的可能后果。

一是这场国进民退潮流是三十年市场化改革的一个倒退，是对前些年提出并实施的国有经济战略性重组的一个反动。现在正在搞国有资产法，我看还不如搞一个国有企业法，明确规定，国有经济和国有企业到底可以进入哪些领域，建立国有企业应当遵循一些什么程序。现在说建立国有企业是为了国计民生，是为了保障国家的经济安全。国计民生和国家安全重要不重要？重要。但是，国有企业能否解决国计民生的问题，能否保障国家经济安全？不一定。如果可以，我们改革开放前的30年为什么不能解决国计民生的问题，而改革开放以后，放开了民营经济，推进了市场化，才解决了老百姓的生计问题。所以国进民退是个倒退。不错，现在国有企业的扩张能力和扩张欲望确实非常强。为什么强呢？的两条很重要的事情。第一条是国有企业亏损了，国家可以给注资。最近东航大概亏了二、三十个亿，政府决定东航和上航合并，进行重组，国家给它注资，把它救活。而民营航空进入以后，受到排挤，很难进入热点航线，经营权限也受到限制，亏损了，不要说二、三十亿，就是两、三个亿，就得关门。第二条是国有垄断企业是怎么盈利的？是靠它的经营效率还是靠别的什么？一方面它靠垄断地位，可以把价格定在均衡价格之上，把一部分消费者剩余变成垄断者的利润，电信的高资费、油品的高油价、食盐专卖的大同度加价，都是靠掏老百姓的腰包支撑的。另一方面，国家把资源要素送给或者象征性地收取很少的使用费，大量资源要素的租金变成了垄断部门的高额利润，这是政府给国有企业的利益输送。现在国有企业一年的利润大概是一万亿左右，有人作过估算，国有企业占用土地资源、矿产资源、信息频道资源等，一年的租金一万多亿。这就是说，国有企业的利润不是它的经营效率高得来的，而是靠吃租金得来的。你想想，国有企业占用的土地哪一个交了地租。国有煤矿现在挖一吨煤，国家收8到24块钱，一吨煤的价钱是多少，多少租金落到了企业手里？中央电视台不向国家交纳占用频道资源的租金，国家还要给它事业费，它一年的广告收入是多少，有多少租金变成企业的利润。所以国有企业才有这么强扩张欲望和扩张能力。这一切再加上四万亿的投资和十万亿的贷款投放。能拿到贷款的是国有企业，所以国有企业才能扩张，才能并购，才能到处伸手，才有国有企业去竞争和刷新地王。现在是不管多高的价格都要争，经过几轮竞标，地价翻几倍，至于将来会怎么样，他可以不负责任，对不对？市场环境变了，不是我经营无方，他一拍屁股走人，你有什么办法。正因为如此，才造成了市场化改革的停滞和倒退。

二是目前情况下国有部门的并购重组，使权力和资本更紧密的结合起来。有人讲权力资本或者权贵资本。实际上是养大了一个特权利益阶层。对于未来的发展也好，改革也好，都是巨大的阻力。这是非常严重的事情。

三是造成国有企业无效率和低效率的旧病复发。改革开放初期，由于计划管制，国有企业的机制僵化，民营企业进入以后，国有企业大量亏损，纷纷垮台，出现了一个国退民进的过程，各级政府卖掉了不少国有企业。由于国有经济的规模缩小了，范围缩小了。再加上改

革以后，民营企业与国有企业的竞争，在竞争压力之下，为了生存，国有企业有了很大的改善。再加上经济周期的变化，咱们又是一个政府主导型的经济，这些年政府的收入增加得很快，对国有企业的支持也很大，所以现在国有企业的状况出现好转。你想想，如果大规模的国进民退，使得国有企业在一些行业里面占据了主导地位，或者垄断地位。到那个时候，国有企业没有了竞争压力，其管理上的无效率和低效率问题就会发生，旧病复发，中国经济就可能陷入一个新的低潮，中国经济就会陷入一种困难的境地。在这里，我觉得可以回顾一下历史。算上这一次，中国历史上曾经出现过三次国有化的高潮，前两次的后果都不大美妙。

第一次是三、四十年代，国民党搞的国有化，搞出个四大家族，官僚资本。几乎垄断了全部中国经济的命脉。四大家族通过中中交农四大银行控制了很多重要部门和重要产业，结果怎么样呢？形成了官商勾结，权力和资本合谋，最后弄得国民党腐败透顶。你看《建国大业》里面的陈立夫，陈果夫，就知道问题出在什么地方。我记不得在哪里看到个材料，讲蒋介石总结国民党失败的三条教训，我记得其中的两条：一条是党内勾心斗角，上下不一心，结果消耗了它的力量，不像共产党上下一心。一条是腐败。四大家族官僚资本统治以后，国民党腐败盛行，内部瓦解，你用钱什么都可以来，什么事都可以办成。于是，共产党钻到了国民党的内部，结果是国民党的一举一动，共产党都非常清楚，你说不失败才见鬼呢。所以国民党失败了，共产党胜利了。

第二次国有化高潮，是咱们五、六十年代搞的国有化，几乎是国有企业进入了各个行业和各个部门，民营企业和民营经济纷纷瓦解，据有关统计资料，到1978年，全国的个体工商户只剩下15万家，成了国有企业一统天下。结果怎么样呢？咱们搞了三十年国有经济的工业，建了那么多工业项目，改革开放以后，你可以看到，有多少国有企业跨了。就以纺织行业为例，过去每一个大城市，都有什么一纺，二纺，毛纺厂之类。现在还有什么呢，没了。不光是工业的产品产量不足，质量、效率也没有上去。结果是搞了三十年的国有国营，最后老百姓吃不饱饭，填不饱肚子，执政党的合法性受到了怀疑。在这种情况下，咱们不得不改弦更张，放弃计划管制的老路，走市场化的新路，从国有化到民营化，才有了现在的经济繁荣。

现在是第三次国有化，后果会不会好？我看不大可能，只是我们现在还没有走到这个地步，国有企业还处在一个扩张的过程中，还处在周期的上升阶段，这个过程一旦完成以后，会是一种什么情况人们可以拭目以待。现在的国进民退会影响到各个方面，目前的一个现象是，很多民营企业不干了，做实业多苦，而且利润很薄，风险很大，很多人把资金抽出来，要不投到股市，要不投到房市，捞一把就走。房市泡沫也与此有关。如果这样下去，我看中国的问题可能麻烦更大。问题在于，在现在的环境之下和潮流之下，我们的决策者能不能有这个眼光，能不能采取一些重大决策来做出调整。现在来看，恐怕很难。因为政府掌握的资源很，财政比较宽裕，日子很好过，中国经济率先复苏，有两万多亿的外汇储备，有近七万亿的财政收入，还有大量预算外收入。在国内，有很多事情可以给钱收买，拿钱摆平。在国外，现在也是国外有求于中国，过去美国总是要在人权一等问题上找中国的岔，现在美国发生危机，有求于中国，所以对中国的压力也在减少。既然是这个状况，前景到底怎样，今年8%没问题，明年也许还会达到9%，甚至10%以上的增长率，因为4万亿投资中明年还有两万亿，那么后年怎么办？能不能再投4万亿？即使再投弄4万亿，效果会怎么样。有人对1998年实施积极财政政策的效果进行了研究，得到的结论是，积极财政政策对当年经济增长的贡献度是20%。如果再这样操作，一是钱怎么来，二是结果会怎样。值得大家研究和思考。

附：张曙光教授围绕本论题答中山大学法学院同学们提问

提问之一：张老师一下子提出了太多的问题，我觉得真的是让我们思考很多。首先，我觉得如果是左派人士或者民族主义人士听到老师的这个讲话，一定会破口大骂。在他们看来，关于国进民退涉及到很多民营企业，特别是山西的煤矿老板。他们在民众中的形象很不好。这里涉及到一个什么问题。就是说在整个利润中间，企业老板拿走了一部分，政府拿走一部分。而给职工的工资，实际上是很小的一部分。如果“国进民退”了，国有企业的资金进来了，对于员工待遇方面是不是会比私有企业更好。现在很多人都知道，大部分人都喜欢进国企，因为国企的待遇更高，现在国企资金进来以后，它在利益分配上会不会给员工更多，以此来增加内需？在增强内需方面，国进民退是否有这样一个效益？

答：这是个很重要的问题。大家现在为什么把煤矿业的民营资本叫煤老板？虽然煤老板这个名词本身是个中性名词，但人们使用时含有明显的贬义在里面，就是指现在的煤老板唯利是图，跟房地产开发商一样，光知道自己赚取利润，而付给工人的工资、福利很少。一些煤老板的形象很差。这个问题是存在的，也许还比较普遍。现在的问题是怎么回事？是把所有的煤老板都赶出来，不让他去做，还是规范政府行为去加强监管，贯彻落实《劳动法》，保障工人的利益。你可以在这个问题上，如果现在政府及其官员不是与煤老板合谋，从煤老板那里直接分享利益，而是站在公正的立场上去监督煤老板的行为，改善职工的福利，保证矿井的安全，不破坏生态环境。问题在于具体的政府和官员这样做了吗，做得怎么样？咱们现在是国进民退，把煤老板赶出去，而不是改进和加强管理。究竟哪个代价大、成本高，这是需要认真考虑和权衡的。国有煤矿的工资高。这是对的。但是国有煤矿的机械化程度也高，容纳的就业也少。比如说可以容纳一半人就业，另一半人就得，这一半人的工资是否与全体就业人员的工资一样多，咱们没有具体数据，但问题的分析方法是可以这样讨论的。如果说只有一半人就业，而且工资也没有全体人就业的工资多的话，你想想，是扩大了内需还是缩小了内需。煤老板的社会形象不好，有宣传的偏差问题，似乎把煤老板抹黑了，政府就没有责任了，或者人们就不怪罪政府了，也有实际的问题，比如煤老板本身的素质和社会责任问题，还有前面说的当地官员从煤老板身上谋利的问题。煤老板非法谋利和违法捞钱，当然要管，而官员与煤老板勾结，从煤老板那里弄钱怎么办？首先，省上拿的利益那么多，能不能通过财政安排把一部分利益分给基层一些，使得基层政府和官员的收入有了保证，基层也可以有力量去提供公共产品，再加上干部教育管理，这样，就不会与煤老板合谋自肥了。同样，中央财政拿走了75%的增值税，给地方留下了25%。25%满足不了地方的需求，它就得从土地、从煤老板身上去挖。那么，中央可不可以通过财政体制改革，给地方多留一些，比如一半，让地方财政有力量提供公共产品。把主要税收的一半给省市，省市给下级政府的也会多一些，情况就可能得到改善。当然，我说的一半只是打个比方，意思就是把这个财政体制变一下，让财权和事权对等，再加上群众对政府的监督和对官员的问责，就可以逐步使得我们的地方政府和官员有一个真正的负责任的政府行为，去监管各个行业的状况，去建立一套良好的社会经济秩序。现在，这套秩序建立不起来，煤老板和基层官员勾结，还有黑社会力量盛行，往往是半夜里一伙人拿着棍棒、枪枝闯进煤矿，不给钱就打人，就砸设备，对此政府往往放纵不管。所以，政府并没有尽到自己的责任，没有做自己该做的事情，而做的是很多自己不该做的事情。如果从这个角度来分析，煤老板的短期行为也可以得到一些解释。我们不能也没有必要替煤老板辩护，但现行制度安排的缺陷我们不能不看到，指出这种缺陷，并不是为煤老板辩护，而是为了推进改革。至于你刚才说的，重组后国有大矿工人工资高，可以解决启动内需的问题，我看能。重组后剩下一千多座煤矿，工人数量肯定会减少，平均工资会提高，但工资总额不一定提高，如果一部分人的收入增加了，而社会的总收入没有增加，需求的规模不会扩大。

提问之二：还有另外一方面。如果上级省政府的资本进入煤矿的话，这一部分资本可以增值。作为国资委，代表所有山西人把这些资本投资到这些煤矿里去，这些资本增加的利润，有没有可能变成大家的收入，有没有可能构造出这么一种途径？

答：现在的国有企业的利润，不可能变成为每个公民的收入。大家别把咱们的国有企业想得那么好，国有企业并不是全民的企业，而实际上是那些国有企业老板或者说那个特殊阶层的企业。咱们的国企大老板手中的权力很大，在职消费惊人，腐败程度很大。中石油还是中石化的老总不是抓起来了一个，中移动的老总也出了问题。他们挥金如土啊，你有办法治他吗？那些钱名义上是大家的实际上是他私人的，也是这个特殊利益阶层的。现在要搞清楚这些钱是从哪里来的？在资源要素租金与企业利润没有分开的情况下，租金变成了利润，如果先把租金拿走，国有企业还会有多少利润？前年国资委搞了个国有资产预算，从2008年起中央国有企业要上交利润，垄断部门交10%，一般部门5%，军工、科研部门暂时不交。我对此持批评态度。我写的一篇文章，题目是“资源要素租金与国有企业改革”，是从资源要素租金的角度来看这三十年国有企业的改革。大家知道，在计划经济条件下，租金、税收、利润是合在一起的，没有分开。国有企业是利润全部上缴，投资、资金全部下拨，既不交租，也不纳税。改革开放以后，利改税，分税制，把税收和利润分开了。结束了国有企业不向国家纳税的历史，国有企业、民营企业都得向国家交税，这是个很大的进步。但是租金和利润还混在一起，进一步的改革应该是把租金和利润分开。这就需要推进资源要素价格的改革，同时要征收资源税，把租金先拿走。要知道，租金和税收都是可以而且必须先收交的。最后剩下才是利润，是企业经营的最终成果，而且利润到底是多少，经营者和所有者还可以讨价还价。经营者可以做账，根据需要把利润做大或者做小，这也是讨价还价的办法。所以，解决这个问题的办法应当是先收租，再分利。

把租金和利润混在一起，还会产生一个问题，它会影响到国有企业在并购重组过程中的交易价格。如果是按企业的预期盈利能力来定价的话，那应该是真正的利润，如果把租金包括进去，那就夸大了利润，也就是夸大了企业的未来价值。还有，如果进一步实行股权激励，股票期权。现在国有企业，尤其上市国有公司的老总对行权非常积极，因为租金包括在利润里，利润增长很快。据此来评价企业的经营业绩，自然很好，经营者行权的利益就会大增。在这种情况下行权，自然会侵占企业所有者的利益。所以，现在不是我们没有拿国有企业的利润，而是国有企业侵占了全体人民的利益。因为资源要素是全体国民的财产，人人有权分享。国有企业的利润问题也不是一个简单的经济问题，值得认真研究。

提问之三：以前说，国有企业有一个软预算约束的问题，有人称为“父爱主义”。2009年有一个数据，是关于最能盈利企业的排名，我国的工商银行就排在第一。但实际上它很大一部分的盈利在于存款利息跟贷款利息的差额，这个东西也不是说明它经营能力特别好，它一方面有了一个垄断地位的经营优势，另一方面又有软预算约束的保护，其实这个东西对于激励企业真正改进经营是没有帮助的。您看怎么改进这个问题？这是我们的第一个问题。第二个问题是根据2007年远东经济评论的一个数据，在中国大概前三千二百位财富最多的拥有者，有两千九百位是有高官或者政府官员后代背景的，据此，实际上有人认为中国现在处于权贵资本主义状态。你认为应该怎么改变这个状态，因为这个也不是一个有效率的状态。

答：我曾经多次批评过存贷利差过大的事情，因为我每个季度要做一个宏观报告，国有银行的利润有很大一部分来自于传统业务，而不是来自于中间业务。来自于存贷业务，一个当然是存款和贷款规模的增长，另一个就是存贷的利差。具体说来，存款利息是百分之二点多，贷款利率是百分之五点多，有三个多百分点的利差，而国外的银行的利差只有一个百分

点左右。可见银行业是非常好干的，所以国有银行的利润那么大。为什么很多钱瞄准了小额贷款公司，而小额贷款公司本身是没有多大油水的，因为它的贷款规模是有限制的，你注册资本两亿，外部融资只能增加百分之五十，那就是你一年的规模贷款只有三个亿，现在的贷款需求又很大，上半年就贷完了，下半年坐那儿没事可干了。但是为什么大家都要进入，很重要的原因是因为小额贷款公司未来有可能转成商业银行。利差过大使银行的利润增加很快，也不利于银行改进内部控制和一系列管理制度。因为盈利那么好，没有改进的压力。正因为这样，各个银行都设法放贷，做大贷款规模大。就拿房地产来说，上半年房地产的资金来源增长了 25%，授信额度增长了 32%，而且四大国有商业银行对房地产企业的授信占有非常大的比例，就是这个原因。由于利率低，资金价格便宜，所以资金的浪费也很大。但是现在从管理层来看，没有提高利率和缩小利差的打算。解决这个问题，需要打破金融业的国家垄断，发展银行业的竞争，而现在首先要推进利率的市场化。这是对第一个问题的回答。

第二个问题是关于权贵资本主义的问题。这个说法现在很多，报纸上也可以看到。我也认为，这确实是个重要问题，因为现在的国有企业，在一定程度上就是官员的企业，凡是赚钱的大企业，都由官员的亲属掌管，也就是说，一个特殊利益阶层已经形成。对中国未来，这确实是一个相当危险的事情。有一个问题，到底是节制权力，还是节制资本？为什么提这个问题呢？节制资本是孙中山提出来的，共产党更是要节制资本。那么由谁来节制资本，如何节制资本？现在煤炭重组，剥夺煤老板就是节制资本，很多人赞同和支持。其实我觉得，现在的问题恐怕主要不是出在资本上，而出在权力上，权力扩张，没有约束，没有制衡，没有监督，再加上权力与资本勾结。如果权力有了限制，有了监督，有了制衡，相应的规则建立起来，那么，资本的违规、违法状况就会受到抑制。当然，权力制衡主要是公共领域的监督问题，节制资本主要是私人领域的制衡问题。如果权力不能节制，权力与资本勾结起来，那就很难办。现代社会有两大支柱，一是权力，二是资本；一是政府，二是企业。也许现代社会的确需要构造出一个第三极，变现在的双头垄断为三足鼎立。这个能够制衡的第三极，必然是社会力量。现在其所以要重视节制权力的问题，是因为权力不仅与资本勾结，而且压制社会。这是很清楚的事情。所以我们的社会失衡也很严重，所以，你提的这个问题能不能解决，我看很不容易。这是一个方向性的调整，也许只有在中国经济遇到大的困难的时候，才有可能。能不能通过一系列的小调整而避免大的折腾，我不知道，谁也说不准。因为未来充满了不确定性。

我来以前，在北京开了一个中国宪政前景的讨论会，讨论到司法独立的问题，这是民主宪政的一个重要内容。贺卫方有一个发言，季卫东有一个发言，贺是悲观派，季相对乐观一些。他们讲后，我提出来一个问题，经济问题和政治法律问题有什么相同和相异之处，三权分立和作实土地产权有什么不同，因为前面正好有人讲到产权问题，主张土地私有，我不想去纠缠公有和私有这些概念，只想讨论实际问题。我认为，经济问题可以分步走，渐渐地去实施，土地产权问题就是一个很好的例子，尽管集体所有制还存在，但土地流转后承包权与经营权分离，农户承包权取得了土地租金，你说这是什么所有制。然而，司法独立能不能逐步实施，法律界现在做的那些技术上的改进，能不能解决司法独立的问题，看来不大可能。司法独立的权限能分割和细分吗，这个过程该怎么走，恐怕先得政治上首肯，否则难以举步。土地产权不是这样，一组权利可以分割和细分。所以现在的状况是，农村土地的集体所有权不变，但是其他的权利落实到农户手里，实际上是不叫私有化的私有化。因这承包权是农户的，通过确权颁证，盖有政府的大印，土地流转得取得承包人的同意，土地租金也归承包人，承包权已经物权化了。我到农村去调查研究，看过五、六个案例，都是这样。在集体所有制不变的前提下，承包权私有化、个人化了。

司法独立是把政治控制的司法权变成独立法官控制的司法权，这个权力不能分割，只能转移，所以，司法独立首先是政治上宣布和承认司法独立。然后在技术上才能一步步前进、

落实、完善。没有这个前提，一切都是空谈。

这里有一个对中国历史和传统社会的认识问题。过去，我们对中国几千年传统社会的认识有一个误区，就是认为中国是封建社会。实际上中国不是封建社会，而是专制社会。西欧的封建社会是建立在契约基础之上的，封建社会中的骑士阶层，他是受土而尽义务，且租金只交给领主，而不向国家纳粮，领主超额索取，骑士有权拒绝。其实欧洲的大宪章运动就是这样来的。中国是普天之下，莫非王土，皇帝可以打大臣的屁股，罚大臣下跪。所以中国的传统社会是一个专制社会，近代以来直到现在，这个问题并未解决。

提问之四：前不久在 BBS 看到这样一篇文章，标题是现在饭堂吃的青椒炒肉的价格也被外资控制了。大意是，我们现在吃的青椒炒肉由三部分构成，一部分是油，基本上被外资控制，一部分是猪肉，高盛集团已经掌握了国内的很多屠宰场。粮食的确关系到国计民生，在国退民进的过程中，面对外资的侵入，对国家的经济安全会产生负面影响。这可能是在倡导大力发展民间资本时，必须要考虑的一个问题。另外一个问题就是，我们到底如何界定国计民生，我们说粮食关系到国计民生，另外像衣服、电脑也好像关系到国计民生。那我们应该容许国企在哪些领域占据主导地位？

答：你说的这个问题是存在的，确实植物油被外资控制了，而且这个控制的过程是，它先垄断了原料，先搞一个价格战，把你打垮，把你收购。我觉得我们现在的政策恐怕是有问题的。有些行业其实应当先让民资进入，即先对内开放再对外开放。咱们现在有些行业是先对外开放，对内管制。金融业就是其中之一，其实植物油也许问题不大。如果金融业也让人家控制了，事情可能更大。前天在一个会上，发明和生产 U 盘的公司老总说，在他们的行业中，原来还有几家国有企业，但后来纷纷垮台了，现在就剩下他一家民营企业，他觉得与国外厂商竞争的压力很大，希望能有国有企业进入，一起与外资竞争。我认为，既然以前国有企业竞争不过，在和你竞争的过程中败下阵来，它还能和外资拼吗？所以解决问题的办法不是国有企业进入，而是国家采取一些保护的办法。比如说，如果在某个领域外资垄断了市场，政府完全可以启动反垄断程序。我觉得，这个问题解决恐怕需要调整国家的外资政策，一个是让它进入，你怎么管它。另一个如何利用贸易政策维护自己利益。

另外一个问题是，国有企业应该进入哪些领域，国有企业能否保障国家安全？这是两个问题。我认为，保障国家安全是需要的，也是大问题。就拿粮食安全来说，我倾向于要保护耕地，保障粮食安全，这一点与茅于軾教授的观点不一样。问题不在于要不要保障粮食安全，而在于如何保障。现在，我们以做大做强国有企业来保证国家经济安全，办法是通过给它注资和利益输送来做大做强国有企业，以为这样能够保证国家安全，我觉得不可能。很明显，保障粮食安全不能靠国有企业，而是靠政府对耕地的行政管制，让粮农承担耕地保护的主要成本，这种利益不相融的政策不仅激化了社会矛盾，而且加速了耕地的流失。靠两大石油公司保证国家能源安全，能做到吗？也不行。现在两大公司羽翼还不丰满，去年部分地区油荒，它就拿你一手。一旦羽翼丰满，它就会要挟政府，和你讨价还价，你得满足我的要利益要求。咱们刚刚从计划经济走过来，国有企业比别的国家多，这是个事实，我觉得首先要制定一个国有企业法，规定国有企业可以进入的领域，建立国有企业程序明确它的设立条件、经营目标、经营方式等。现在政府有钱，都在搞自己的国有企业。比如一些自然垄断，一些城市基础设施领域，国有企业可以进入。现在，像纺织服装等一些轻工业部门，国有企业基本上没有了，重工业领域还很多，而且煤炭、钢铁等领域还在取缔和消灭民营企业，在国进民退的潮流之下，国有企业不光垄断了很多上游领域，还在向中下游进军，目标是国有企业要在国民经济发展中占有主导地位。这个目标能否实现，不一定。在国民经济中，国有企业占多大比重，能不能占主导地位，不是自封的，也不是什么人说了算的问题，而是竞争的结果。

2009 年 12 月 11 日于中山大学法学院

（初审编辑：谢进杰）